Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10886

29. 05. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (20. Ausschuß)

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. R. Werner Schuster, Dr. Emil Schnell, Adelheid Tröscher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/9412 –

Für mehr Verstetigung, Flexibilität und Transparenz der Finanzierung deutscher Entwicklungszusammenarbeit (Haushalt Einzelplan 23)

A. Problem

Die Antragsteller beobachten die zunehmend rückläufigen Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit Sorge. Zusätzlich würden die rückläufigen EZ-Mittel durch Wechselkursschwankungen bei der multilateralen Finanziellen Zusammenarbeit reduziert. Während Einsparungen aufgrund von Dollarabwertungen, welche die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland reduzierten, dem Bundesminister der Finanzen zugute kämen, müßten Dollaraufwertungen aus dem Einzelplan 23 finanziert werden.

Die Kontinuität und Glaubwürdigkeit der deutschen EZ stehe auf dem Spiel. Um diese auch zukünftig sicherzustellen, seien neue Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen und die vorhandenen haushaltsrechtlichen Instrumente zu flexibilisieren.

Eigenverantwortliches Wirtschaften der staatlich finanzierten Durchführungsorganisationen werde zwar immer wieder gefordert, aber aufgrund haushaltsrechtlicher Bestimmungen, beispielsweise bei der Stellenbewirtschaftung der Zuwendungsempfänger, unterbunden. Eine vermehrte Delegation von Aufgaben auf die Durchführungsebene hätte zur Folge, daß das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seine politische Steuerungsfunktion in erheblich effizienterer Weise ausüben könnte.

Der Einzelplan 23 orientiere sich zunächst an den Instrumenten der EZ, d.h. den mit der Mittelbewirtschaftung beauftragten staatlich finanzierten Durchführungsorganisationen, nicht aber den einzelnen Ländern oder Regionen. Eine derartige Haushaltsordnung erschwere eine sektor- und länderbezogene Kontrolle der Mittelvergabe.

Der Soll-Ist-Vergleich in seiner herkömmlichen Form biete für das Parlament keine hinreichende Möglichkeit, um seiner Kontrollfunktion nachkommen zu können.

Die Zusammenarbeit der deutschen Wirtschaft mit den Entwicklungsländern, soweit sie aus dem Einzelplan 23 gefördert werde, unterliege nur bedingt einer entwicklungspolitischen Zielsetzung.

Der Deutsche Bundestag soll die Bundesregierung auffordern, umgehend, spätestens bis zu den Haushaltsberatungen 1999, ein Reformkonzept vorzulegen, welches Stetigkeit, Flexibilität und Transparenz der deutschen EZ-Leistungen sicherstellt. Teile der Zins- und Tilgungsrückflüsse aus Entwicklungsländern sowie Wechselkursgewinne sollen einem neuen Entwicklungsfonds zugeführt werden. Er soll von der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Sinne eines revolvierenden Fonds verwaltet werden. Länder-/Regionalkonzepte sollen künftig die zentrale Steuerungsgröße des Einzelplans 23 sein. Sie sollen in enger Zusammenarbeit vorzugsweise vor Ort mit den Organisationen der Partnerländer erstellt werden und eine sektorale Schwerpunktsetzung beinhalten.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags. Die Zuführung der Zins- und Tilgungsrückflüsse aus Entwicklungsländern sowie der Wechselkursgewinne an einen neuen Entwicklungsfonds, der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau verwaltet werden solle, würde das Budgetrecht des Parlaments einschränken. Außerdem enthalte der Antrag unberechtigte Kritik an der Bundesregierung.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternative

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag – Drucksache 13/9412 – abzulehnen.

Bonn, den 27. April 1998

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Dr. Manfred Lischewski
Vorsitzender

Dr. Winfried Pinger
Berichterstatter

Dr. R. Werner Schuster
Berichterstatter

Wolfgang Schmitt (Langenfeld)
Berichterstatter

Dr. Irmgard Schwaetzer
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Winfried Pinger, Dr. R. Werner Schuster, Wolfgang Schmitt (Langenfeld) und Dr. Irmgard Schwaetzer

I.

Der Deutsche Bundestag überwies den Gesetzentwurf in seiner 213. Sitzung am 15. Januar 1998 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beriet über den Antrag in seiner 68. Sitzung am 4. März 1998.

II.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte dabei aus, der Antrag sei in der Zielsetzung beachtlich. Er behandele grundsätzliche Fragen, die durchaus der Diskussion bedürften. Dazu gehöre die Frage, ob die Gesamtstruktur des Einzelplans 23 – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – so richtig sei oder ob er viel stärker sektorbezogen konstruiert sein sollte. Dies würde bedeuten, daß er nicht nach den Organisationen durchführungsorientiert, sondern orientiert an sektorspezifischen Gebieten und Zielen strukturiert sein müßte. Die gegenwärtige Haushaltsordnung erschwere eine sektorbezogene Kontrolle. Hinsichtlich des großen Betrags der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) sei in der Rahmenplanung die länderbezogene Zuordnung vorhanden. Auch im Einleitungsteil des Haushalts gebe es Hinweise auf die sektorbezogene Zuordnung. Diese sektorbezogene Zuordnung erfolge aber nach Kriterien der OECD, die sich weitgehend als untauglich erwiesen hätten. Der Ausschuß habe bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß die Sektorzuordnung der FZ und auch der Technischen Zusammenarbeit (TZ) unvollkommen und unpräzise sei. Daran wolle man ausdrücklich festhalten. Unter diesen Umständen müsse man aber weiter fragen, was man dann wolle. Zunächst sei die Grundsatzentscheidung zu treffen, ob man im Prinzip bei der jetzigen Haushaltsstruktur, die mehr als unvollkommen sei, bleiben wolle. Wenn man bei dem Prinzip TZ-FZ bleiben wolle, so müßte man sich genauer dem Rahmenplan und der Struktur der Rahmenplanung zuwenden. Dies wäre noch weitergehender zu diskutieren, wenn die Sektorbezogenheit gefordert würde (II.4 des Antrags). Eine diese Forderung aufnehmende Diskussion könnte durchaus konstruktiv verlaufen. Wenn hohe öffentliche Mittel an Institutionen wie die Kirchen oder die politischen Stiftungen hingegeben würden, dann sei es durchaus gerechtfertigt, nicht nur im nachhinein zu fragen, was mit dem Geld geschehen sei, sondern auch im vorhinein wissen zu wollen, für welche Sektorbereiche die Beträge ausgegeben werden sollten. Die erforderliche Handlungsfreiheit der Institutionen könnte dabei durchaus erhalten bleiben.

Als ein neues Element werte die Fraktion der CDU/CSU die Zuführung von Teilen der Zins- und Tilgungsrückflüsse sowie der Wechselkursgewinne an einen Entwicklungsfonds, der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Sinne eines revolvierenden Fonds verwaltet werden solle. Die KfW erscheine als Bank durchaus als ein geeignetes Instrument dafür. Es beständen aber Zweifel, ob sie ausreichend dazu in der Lage wäre, die Erwartungen von großen Industrieunternehmen an die Exportförderung abzuwehren. Möglicherweise bedürfe es da eher einer Lösung, die die Politik einbeziehe. Ausdrücklich positiv werte man die Forderung unter Nummer 2 des Forderungskatalogs, wonach von den starren Wirtschaftsplänen abgegangen werden solle. Man könne diese Forderung aber als etwas zu generell formuliert betrachten. Es gäbe Organisationen, die den erforderlichen Freiraum hätten, andere dagegen nicht. Es frage sich, ob es sinnvoll sei, in derartigen Fällen die Verantwortung zu delegieren, oder ob sie nicht besser von der Führung wahrgenommen würde.

Wenn der Antrag auch durchaus beachtliche Vorstellungen enthalte, so könne die Fraktion der CDU/CSU ihm dennoch nicht sofort und uneingeschränkt zustimmen. Hier seien eine eingehende Diskussion und weitere Überlegungen erforderlich. Hinzukomme, daß der Antrag in ungerechtfertigter Weise die Bundesregierung angreife. Die Fraktion der CDU/CSU werde daher den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, der Antrag sei das Ergebnis jahrelanger unbefriedigender Erfahrungen während der Haushaltsberatungen. Das Parlament müsse sich darüber klar werden, inwieweit es den Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) steuern wolle. Die Fraktion der SPD habe zu diesem Zweck versucht, in manchem neue Wege zu formulieren. Die Länder- und Regionalkonzepte seien in dem Antrag ein Dreh- und Angelpunkt. Wenn diese in Zukunft nicht in erster Linie am Grünen Tisch des BMZ, sondern in dem betreffenden Entwicklungsland formuliert würden, würde man zu ganz anderen Einsichten gelangen. Die vor Ort tätigen Durchführungsorganisationen müßten dann miteinander reden. Die Forderung, den neuen Entwicklungsfonds von der KfW verwalten zu lassen, beruhe auch darauf, daß man das Entstehen einer neuen Institution habe vermeiden wollen. Auch die Fraktion der SPD gehe davon aus, daß aus dem Einzelplan 23 gewisse wirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden sollten. Nur hätte sie insoweit gern eine klarere Darstellung. Der entscheidende Punkt sei, daß in vielen Dingen die Leitlinien geändert werden müßten. Diese verhinderten in ihrer derzeitigen Fassung vieles, was eigentlich alle anders wollten. Die Fraktion der SPD beantrage Zustimmung zu dem Antrag.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** teilte grundsätzlich die Anliegen des vorliegenden Antrags, der die Optimierung der Abläufe, der Instrumente und auch operative Aspekte der deutschen EZ zum Gegenstand habe. Sie halte das Papier für eine hervorragende Grundlage für ein neu zu gestaltendes BMZ. Sie frage sich aber, ob der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gleichsam als Unternehmensberater des BMZ auftreten solle. Grundsätzlich sei auch nach der Auffassung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht hinzunehmen, daß die Wechselkursverluste zu Lasten der FZ gehen, Einsparungen aufgrund von Dollarabwertungen aber dem Bundesminister der Finanzen zugute kommen sollten. Freilich sei es auch richtig, wenn man sich immer wieder Gedanken darüber mache, wie die EZ flexibler und transparenter gestaltet werden könne. Die Einrichtung eines Fonds, bei welcher Bürokratie er auch angesiedelt sei, halte man für einen defensiven Zug in dem Konzept. Die Intention sei, einen Teil der Staatseinnahmen der parlamentarischen Kontrolle des Deutschen Bundestages zu entziehen. Damit sei die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in keiner Weise einverstanden. Deshalb werde sie sich bei der Abstimmung über den Antrag der Stimme enthalten, obwohl er sehr wichtige, bedenkenswerte Anliegen enthalte.

Die **Fraktion der F.D.P.** hielte es für richtig, daß zwar keine großzügigen, aber doch globale Zuschüsse an Durchführungs- und Mittlerorganisationen gezahlt werden, um zu verhindern, daß die notwendige Struktur in Deutschland aus anderen Mitteln, insbesondere aus Projektmitteln, finanziert werden müsse. Keinesfalls wolle sie sich der Idee anschließen, einen zusätzlichen Fonds einzurichten. Der Rückgriff auf das Beispiel Weltbank und Interchange of Data between Administrations (IDA – Datenaustausch zwischen Verwaltungen) sei verfehlt, weil diese keiner demokratischen Kontrolle unterlägen. Man könne sich nicht auf der einen Seite darum bemühen, daß die AKP-Mittel in den normalen Haushalt der Europäischen Union eingestellt werden, und sich auf der anderen Seite dafür aussprechen, daß Mittel dem nationalen Haushalt entzogen werden, und noch dazu zum Ausgleich von Wechselkursschwankungen. Den Vorschlag, den sonstigen Anlagen zum Haushaltsplan eine Matrix hinzuzufügen, halte man für bürokratisch, weil damit eine Beeinträchtigung der Arbeit des BMZ einhergehe. Auch einige andere Vorschläge des Antrags widersprächen dem grundsätzlichen Anliegen, durch mehr Flexibilität eine Effizienzsteigerung zu erreichen. Aus den genannten Gründen werde die Fraktion der F.D.P. den Antrag ablehnen.

Nach der Auffassung der Bundesregierung enthalte der Antrag eine Reihe von bemerkenswerten Anregungen. Es gebe aber auch Punkte, in denen ihm zu widersprechen sei. Was den Ausgaberahmenplan angehe, so könne nicht davon gesprochen werden, daß die Kontinuität und Glaubwürdigkeit der EZ auf dem Spiel stehe. Man habe jetzt etwa 8 Mrd. DM zur Verfügung, dies könne sich sehen lassen. Durch die Haushaltsrechtsnovelle, die erst seit dem 1. Januar 1998 in Kraft sei, würden alle Verwaltungskapitel des Bundeshaushaltes flexibilisiert bis dahin, daß man den größten Teil der sogenannten Haushaltsreste auf das nächste Jahr übertragen könne. Die Bundesregierung hielte es auch für falsch, wenn von vornherein haushaltsrechtliche Zuständigkeiten gleichsam an die KfW abgetreten würden.

Länder- und Regionalkonzepte seien das zentrale Managementmittel des BMZ. Sie beinhalteten eine sektorale Schwerpunktsetzung. Sie reflektierten auch die Entwicklungsvorstellungen der Regierung bzw. der Organisationen im Partnerland. Sie würden mit den Durchführungsorganisationen und den deutschen Nichtregierungsorganisationen diskutiert, um Synergieeffekte, Koordination und Kooperation der staatlichen und nichtstaatlichen Organisation zu fördern. Sie seien für die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ verbindlich und für die EZ nichtstaatlicher Träger eine Orientierung. Das BMZ habe seine Länderkonzepte gerade auf der Grundlage der Empfehlungen der Evaluierungsgutachten evaluieren lassen. Des weiteren überprüfe das BMZ z.Z. Möglichkeiten, Konzeption und Einsatz des Instruments Länderkonzept noch effizienter zu gestalten. Die Bundesregierung regte an, in der nächsten Legislaturperiode eine interfraktionelle Arbeitsgruppe einzurichten, die zusammen mit Mitarbeitern des BMZ Verbesserungsmöglichkeiten im Sinne der in dem Antrag enthaltenen Anliegen erörtern solle.

Die **Gruppe der PDS** brachte zum Ausdruck, daß sie sich bei der Abstimmung über den Antrag der Stimme enthalten wolle. Der Antrag enthalte gute Anregungen zur Struktur des Haushaltsplans. Bedenken habe man bezüglich der Schaffung eines Entwicklungsfonds sowie hinsichtlich der Einbeziehung der deutschen Privatwirtschaft in die Überlegungen.

Der Ausschuß lehnte den Antrag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS ab.

Bonn, den 27. April 1998

Dr. Winfried Pinger	**Dr. R. Werner Schuster**	**Wolfgang Schmitt (Langenfeld)**	**Dr. Irmgard Schwaetzer**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333